



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 688592/12

ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO

ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA LAPA

INTERESSADO: ALTAIR EUKO, LUIZ CARLOS RUIZ PALOMA, MAURÍCIO TON RAMOS, MUNICÍPIO DA LAPA, PAULO CESAR FIATES FURIATI

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 1966/24 - Segunda Câmara

Ato de inativação. 2. Incorporação de verba transitória de forma integral, nos termos da legislação local, em violação à necessidade de proporcionalização ao tempo de contribuição, conforme entendimento fixado no Prejulgado n.º 7 desta Corte. 3. Instauração do Incidente de Inconstitucionalidade n.º 655036/16, com afastamento dos dispositivos legais que fundamentaram a incorporação da verba, nos termos do Acórdão n.º 578/18-Tribunal Pleno. 4. Transcurso de tempo entre a autuação do processo e a apreciação do ato de inativação superior a 5 (cinco) anos. Prejulgado n.º 31. 5. Oposição do *Parquet* de Contas à aplicação da decadência quinquenal ao ato em apreço, à luz do que prescreve o artigo 72, *caput*, da Lei Estadual n.º 20.656/21, sob a alegação de tratar-se de “ato flagrantemente inconstitucional”. Precedente do Tribunal Pleno acerca da mesma alegação, assentando que os casos de inobservância do Prejulgado n.º 28 não se subsomem às hipóteses de “ato flagrantemente inconstitucional” que excetuam a aplicação do prazo decadencial de 5 anos para a apreciação de mérito. 6. Registro do benefício.

RELATÓRIO

Trata-se de APOSENTADORIA concedida pelo Município da Lapa ao senhor Luiz Carlos Ruiz Paloma, no cargo de Motorista, com fundamento no art. 40, § 1º, I, da Constituição Federal, combinado com o art. 6º-A da Emenda Constitucional n.º 41/03 e com o art. 21, I, § 6º, da Lei Municipal n.º 2.183/08, conforme Decreto n.º 18.781/12 (peça 16), publicado no Boletim Oficial do Município de 31/08/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. A Diretoria Jurídica, pelo Parecer n.º 17058/12 (peça 21), subscrito pela Analista de Controle Danielle Cristina Jaques Urban, reputando atendidos os requisitos constitucionais, opinou pela legalidade e registro do ato de concessão.
3. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer Ministerial n.º 17846/12 (peça 24), da lavra da Procuradora Katia Regina Puchaski, opinou igualmente pela legalidade e registro do Decreto n.º 18.781/12.
4. Consoante **Despacho n.º 231/13-GATBC** (peça 25), após verificar “a existência, no cálculo dos proventos, de verbas transitórias, cuja forma de incorporação está sendo discutida nos autos de Prejulgado n.º 45357/08”, determinei o **sobrestamento** dos autos até a decisão final no referido prejulgado.
5. A então Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, pelo Parecer n.º 15150/14 (peça 27), subscrito pelo Analista de Controle Flavio Gomide Romulo, opinou por diligência à entidade de origem para retificação do cálculo dos proventos e do ato concessório, “a fim de obter conformidade com o Acórdão 3155/14- Pleno”, providência essa que foi determinada pelo Despacho n.º 3590/14-GATBC (peça 28).
6. O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Lapa, representado por seu Diretor Presidente Maurício Ton Ramos, mediante petição intermediária n.º 1079169/14 (peças 40-41), discordou do entendimento da unidade técnica:

Em primeiro lugar, o Ato Aposentatório está em perfeita conformidade com a legislação que rege a matéria, seja ela Federal ou Municipal e, também com o disposto no Acórdão 3155/14 do Pleno desse Tribunal. Ou seja, o referido acórdão em seu inciso II pugnou:

“- pela necessidade de edição de lei no sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo Ente Estadual ou Municipal, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidirá contribuição previdenciária” Grifos nosso [sic]

Em segundo lugar, **no caso em tela**, a Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – Tide, com a edição da Lei Municipal nº. 2665/11 **deixou de ter o “status” de verba transitória**, para ter o de **permanente**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

O Município muito antes do estabelecido no referido Acórdão definiu que a referida gratificação em decorrência de **determinado** lapso temporal perde o caráter **transitório** tornando-se **permanente**, em outras palavras, compondo a **remuneração do cargo efetivo**.

Na mesma seara, vale salientar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no tocante a incorporação da Gratificação Por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva no julgamento do **RMS 15319/PR**, cujo Relator foi o Ministro Paulo Medina.

(...)

Ainda sobre o tema, faz-se relevante trazer à lume, julgamento recentíssimo do STJ (18/11/14), no **RMS 46673/PB**, cujo Relator foi o Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, no sentido de que aqueles que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003 possuem direito a integralidade no cálculo de seus proventos.

(...)

Ademais, consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, em virtude do princípio da legalidade estrita insculpida no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, **não é possível** dar-se interpretação **extensiva** ou **restritiva** as normas legais. Estando, portanto, correto o Ato Aposentatório que incorporou aos proventos a Gratificação Por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, uma vez que ela no caso em tela, deixou de ser uma verba **transitória** e passou a ser **permanente** com o advento da Lei Municipal nº. 2665/11.

(...)

Diante do exposto, e tendo em vista que o servidor em questão recebeu a gratificação por **mais de 12 anos consecutivos** com a respectiva contribuição conforme demonstra certidão em anexo, constata-se que não há qualquer vício de ilegalidade que venha a macular o Ato Aposentatório, uma vez que ela **passou a integrar o seu vencimento base**, não se tratando de verba transitória.

7. A então Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, pelo Parecer n.º 6584/15 (peça 44), subscrito pelo Analista de Controle Edilson Gonçalves Liberal, ratificando as análises realizadas anteriormente (pareceres às peças 21 e 27), opinou pela **legalidade e registro** do ato de inativação:

Nas Peças 41/43, a Origem voltou aos autos onde esclareceu Que OS TERMOS DA Lei Municipal 2.665/11 a TIDE será incorporada aos proventos, tornando-se verba permanente caso o servidor a receba por seis anos consecutivos ou dez alternados.

Segundo a certidão de fls. 05 da Peça 41, já juntada aos autos às fls. 02 da Peça 10, o interessado recebeu dita remuneração durante todo seu período funcional, de modo a fazer jus a tal verba nos termos da legislação municipal.

Com isso, tem-se que a questão apontada encontra-se plenamente esclarecida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 8432/15 (peça 45), da lavra do Procurador Elizeu de Moraes Corrêa, opinou pela instauração de **incidente de inconstitucionalidade** “a fim de afastar a incidência da referida norma municipal (Lei nº 2665/11), conforme previsão do art. 78 da LC/PR nº 113/2005, para apreciação pelo Tribunal Pleno desta Corte, com o consequente sobrestamento do feito e de outros semelhantes, uma vez que se trata de medida de caráter geral, que vai atingir a todos os servidores do Município que tenham o benefício”, bem como, na hipótese da medida não ser acatada, pela **negativa** de registro do ato de aposentadoria:

4. Analisando a questão, o Ministério Público de Contas diverge do entendimento trazido pelo ente previdenciário e acatado pela unidade técnica desta egrégia Corte de Contas, justamente pelo fato da verba TIDE estar condicionada, transitoriamente, ao desempenho das atividades do servidor, enquanto o mesmo estiver exercendo suas atividades por tempo integral e com dedicação exclusiva. Não é admissível que lei municipal, venha a transfigurar uma verba temporária e condicionada a requisitos objetivos, em verba permanente, incorporando-a de forma indistinta e integral, no cômputo dos proventos de aposentadoria.

5. É que qualquer incorporação de verba transitória (ainda que lei municipal a tenha transformado em permanente) é inconstitucional, em inequívoca ofensa ao princípio da contributividade e aos critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, insculpidos no art. 40, *caput* da Constituição Federal, uma vez que não houve contribuição durante todo o exercício do cargo efetivo, como verba inerente ao próprio regime de trabalho. Também ofende o **conceito de remuneração do cargo efetivo**, fixado no art. 40, §2º da CF, bem como nas Emendas Constitucionais nº 41/03 (art. 6º) e 47/05 (art. 3º), considerando gratificação *propter laborem* em vantagem permanente e incorporável aos proventos.

6. É dizer, não há discricionariedade ao legislador local para transformar ao seu talante uma gratificação “*propter laborem*”, de natureza transitória, em verba integrante da remuneração do cargo efetivo – “*ex facto officii*”, quando tal adimplemento não resulta de regime de trabalho inerente ao cargo, consoante descrito em lei e do edital de concurso.

7. É cediço que as gratificações são concedidas pela Administração a seus servidores em razão das condições excepcionais em que está sendo prestado um serviço comum (as chamadas gratificações *propter laborem*) ou em face de situações individuais do servidor (*propter personam*), diversamente dos adicionais, que são atribuídos em face do tempo de serviço (*ex facto officii*). Daí por que a gratificação é, por índole, vantagem transitória e contingente. Como entendeu o TASP, a gratificação não é vantagem inerente ao cargo ou à função, sendo concedida em face das condições excepcionais do serviço ou do servidor. (**TASP, RT 302/525**).

(...)

11. Ademais, há patente inadequação do cálculo da vantagem transitória TIDE, que não foi proporcionalizada ao tempo de contribuição, em inobservância ao Acórdão nº 3155/14 – TP-TCE/PR.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

9. Consoante **Despacho n.º 1952/15-GATBC** (peça 46), considerando que na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno n.º 44, de 19/11/2015, foi aprovada a revisão da Uniformização de Jurisprudência n.º 870/09, “a qual versa sobre a interpretação dada ao artigo 48, § 1º da Lei Estadual n.º 12.398/98 que regula a concessão de aposentadoria por invalidez e a definição dos proventos”, determinei o **sobrestamento** dos autos até a decisão definitiva naquele feito.

10. A então Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, pelo Parecer n.º 9782/16 (peça 49), subscrito pelo Analista de Controle José de Arimateia Sousa dos Santos, opinou pelo **sobrestamento** dos presentes autos em razão da questão da verba TIDE do Município da Lapa estar sendo discutida nos autos de Incidente de Inconstitucionalidade n.º 65503616:

Retorna a presente aposentadoria para manifestação dessa Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, após sobrestamento conforme r. despacho n.º 1952/15-GATBC, peça 46, em razão aprovada a revisão da Uniformização de Jurisprudência n.º 870/09.

Verifica-se, no entanto, que o entendimento acerca do disposto no art. 48, § 1º da Lei Estadual n.º 12.398/98, que era no sentido da possibilidade de concessão de aposentadoria por invalidez com proventos integrais nos casos de doenças certificadas por junta médica designada, foi modificado conforme Revisão da Uniformização de Jurisprudência n.º 15 – TCE/PR, autos n.º 870/09, o qual já obteve julgamento conforme **ACÓRDÃO Nº 2842/16 - Tribunal Pleno**, transitado em julgado em 22/07/2016.

Contudo, a questão objeto do sobrestamento não prejudica os atos já praticados no presente processo, pois foi dado efeito *ex nunc*, preservando os atos já registrados, bem como os atos objetos de processos que ingressaram no Tribunal até a data do julgado, conforme posto no item IV do **ACÓRDÃO Nº 2842/16 - Tribunal Pleno**.

Contudo, a questão da verba **TIDE** do Município de Lapa, que foi transformada de vantagem transitória em vantagem permanente através de lei municipal, apontada no Parecer n.º 8432/15-SMPjTC, peça 45, está sendo discutida nos autos n.º 655036/16, Incidente de Inconstitucionalidade, razão pela qual essa unidade técnica opina pelo sobrestamento do presente processo, até decisão final do citado incidente.

11. Conforme **Despacho n.º 1138/16-GATBC** (peça 50), considerando a proposta formulada pela unidade técnica, determinei o **sobrestamento** dos autos até a decisão definitiva nos autos de Incidente de Inconstitucionalidade n.º 655036/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pelo Parecer n.º 1986/18 (peça 53), subscrito pelo Analista de Controle João Artur Cardon Bernardes, tendo em conta o julgamento definitivo do Incidente de Inconstitucionalidade n.º 655036/16, opinou pela realização de **diligência** à entidade para que “junte nova metodologia de cálculo dos proventos contendo o valor correto do benefício, que será composto pelas verbas a) “vencimento estatutário” (R\$ 734,78); b) “adicional tempo de serviço” (R\$ 316,36) e c) “gratificação tempo integral” (resultado da média das contribuições sobre tal parcela). Além disso, deverá colacionar ato retificatório, devidamente publicado”.

13. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 825/18 (peça 55), da lavra da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, corroborou a necessidade de intimação da entidade previdenciária para promoção das correções apontadas pela unidade técnica e envio da documentação correspondente.

14. Conforme **Despacho n.º 651/18-GATBC** (peça 56), considerando que “em consulta ao processo n.º 655036/16, de Incidente de Inconstitucionalidade, há notícia de que decisão exarada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado no Mandado de Segurança 1.747.915-1 (peça 69 daqueles autos) suspendeu os efeitos do julgamento materializado no Acórdão 578/18-Tribunal Pleno”, determinei o **sobrestamento** dos autos até a resolução do conflito judicial.

15. Considerando a pendência de trânsito em julgado da decisão proferida no Mandado de Segurança n.º 1.747.915-1 (0039986-13.2018.8.16.0000), acolhendo os opinativos da unidade técnica, mantive o **sobrestamento** dos presentes autos, consoante Despachos n.º 239/20-GATBC (peça 60), n.º 221/21-GATBC (peça 64) e n.º 301/22-GATBC (peça 68).

16. A Diretoria Jurídica, pela Informação n.º 479/23 (peça 72), subscrita pela Assessora Especial de Conselheiro Juliana Kellen Batista e por sua Diretora Carine Rebelo de Almeida Cesar, noticiou o trânsito em julgado, em 30/09/2023, da decisão proferida no Mandado de Segurança n.º 1.747.915-1 (0039986-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

13.2018.8.16.0000), bem como o arquivamento definitivo da ação, em 19/10/2023, “ante a procedência parcial da segurança pleiteada, anulando os efeitos dos itens IV, V, V.I e V.II, do Acórdão nº 578/18 – STP”.

17. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução nº 18/24 (peça 75), subscrita pelas Auditoras de Controle Externo Marília Zamoner e Francys Isumi e encaminhada por seu Coordenador, Levi Rodrigues Vaz, opina pelo **reconhecimento do registro tácito** do ato de inativação em análise, uma vez verificada a ocorrência de decadência para apreciá-lo, nos termos da tese de repercussão geral nº 445 do Supremo Tribunal Federal e do Prejulgado nº 31 desta Corte:

A aplicação da Tese de Repercussão Geral nº 445 do Supremo Tribunal Federal foi objeto de análise desta Casa, nos autos de Prejulgado nº 324000/21, tendo sido proferido o Acórdão nº 902/2023-STP, aprovando o Prejulgado nº 31 nos seguintes termos:

- i. O Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;
- ii. O Tema 445 é válido para os atos iniciais ou complementares;
- iii. O prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e/ou suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;
- iv. A aplicação da tese é imediata (operando efeitos ex tunc), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;
- v. A contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com a protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;
- vi. Os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;
- vii. O prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado;
- viii. **O sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial.**

O mencionado prejulgado é aplicável ao caso dos autos, uma vez que o protocolo do ato de inativação se deu em 9 de outubro de 2012, devendo a Casa ter concluído a análise de legalidade, impreterivelmente, até 9 de outubro de 2017, apesar dos diversos sobrestamentos do feito ocorridos, inclusive em razão de decisão judicial, conforme item viii do Prejulgado nº 31. No entanto, não houve, até o momento, qualquer decisão.

Os autos indicam, portanto, que o prazo decadencial de cinco anos, fixados pela Tese nº 445 do Supremo Tribunal Federal, e pelo Prejulgado nº 31, já transcorreu há mais de oito anos, sem que houvesse qualquer decisão deste Tribunal de Contas, tendo ocorrido, portanto, o registro tácito do ato de inativação em questão, conforme entendimento do STF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A decadência verificada, resultando no registro tácito do ato de inativação em comento, está a impedir este Tribunal de Contas de concluir por eventual negativa de registro do ato em questão, posto que não se pode negar o registro de um ato cujo registro já ocorreu.

18. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 31/24 (peça 76), da lavra da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, opina pela **negativa de registro** do ato de inativação:

Não obstante (a) a anulação judicial dos efeitos dos itens IV, V, V.I e V.II, do v. Acórdão n.º 578/18 - Tribunal Pleno (cf. Informação n.º 485/23 - DIJUR) no seio dos autos de Mandado de Segurança n.º 0039986-13.2018.8.16.0000; bem assim, (b) a derradeira manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 18/24), que concluiu pelo registro tácito do presente Ato de Inativação, em função do esgotamento do prazo decadencial de 05 (cinco) anos, em atenção ao Tema n.º 445 do STF e ao Prejulgado n.º 31 desta C. Corte; e (c) o fato inconteste de que se transcorreu o referido prazo desde a protocolização deste feito, o qual fluiu independentemente de interrupções e/ou suspensões; este Ministério Público de Contas entende ser *juridicamente possível a modulação dos efeitos do Prejulgado n.º 31*, para o fim de negar registro ao presente ato de aposentação, sobretudo porque **derivado de flagrantes inconstitucionalidades**.

Senão vejamos.

A uma, faz-se imperioso ressaltar que nem nos autos de Mandado de Segurança n.º 0039986-13.2018.8.16.0000, nem em seus respectivos recursos, o Poder Judiciário afastou a aplicabilidade do entendimento proferido nos itens I, II e III do v. Acórdão n.º 578/18 - Tribunal Pleno, em sede de Incidente de Inconstitucionalidade (autos n.º 655036/16), que assim estipularam:

I – reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º, e seu § 1º, da Lei nº 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação aos vencimentos da "Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva", em contrariedade ao artigo 39, *caput*, e § 1º, c/c art. 37, X, todos da Constituição Federal de 1988, e **determinar** o afastamento dos referidos dispositivos no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

II – reconhecer a inconstitucionalidade da interpretação que vem sendo dada pelo Município da Lapa aos dispositivos contidos nas Leis Municipais Lei nº 2280/08 (art. 78, § único), Lei nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e Lei 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação integral da "Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva" aos proventos de inatividade, em contrariedade ao artigo 40, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e **determinar** o afastamento desta interpretação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – reconhecer que os dispositivos contidos nas Leis Municipais nº 2280/08 (art. 78, § único), nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e nº 2665/11 (art. 1º § 2º), podem receber **interpretação conforme o artigo 40, caput**, da Constituição de 1988, permitindo a incorporação da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva” aos proventos de inatividade desde que proporcionalizada ao tempo de contribuição, inclusive conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 3155/14, desta Corte de Contas, **determinando** a aplicação da interpretação conforme a Constituição ao processo originário e aos casos análogos, inclusive aos processos ainda em trâmite, submetidos a esta Corte;

Em verdade, vislumbra-se que o Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná primeiramente reconheceu a possibilidade de esta C. Corte de Contas realizar controle difuso de inconstitucionalidade, decidindo que a instauração do indigitado Incidente de Inconstitucionalidade estava adstrita à finalidade de *“regularizar e uniformizar o entendimento quanto à forma de incorporação da gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva aos proventos de aposentadoria”*, a qual *“era prejudicial à conclusão do processo de origem e que servirá, doravante, para aplicação homogênea aos demais processos similares apreciados pelo TC”*, para, subsequentemente, corroborar os achados desta C. Corte em relação aos referidos itens:

Lado outro, no que se refere aos demais argumentos trazidos pela impetrante, que incursionam sobre o mérito do processo administrativo e atacam os demais itens da decisão combatida (questionando a natureza jurídica atribuída à TIDE), não se vislumbra qualquer irregularidade perpetrada pelo Tribunal de Contas.

Na esteira do que registrou a douta Procuradoria-Geral de Justiça, o Acórdão do Tribunal de Contas foi muito bem fundamentado quando cotejou especificamente as normas municipais da Lapa, relativas à gratificação por dedicação exclusiva, com as constitucionais correlatas. Segundo ponderado, a incorporação de verba transitória aos proventos de aposentadoria de servidores públicos é incompatível com a Constituição Federal.

Nesse ponto, saliento também que a investida judicial sobre os atos da Administração deve ser cautelosa, para não subverter a salutar separação de poderes. O Judiciário, ao apreciar os atos da administração pública, limita-se ao seu exame de legalidade (*lato sensu*), restando intangível, pois, o mérito administrativo^[12].

De tal sorte, preservam-se os comandos contidos nos itens I, II e III do *decisum* objurgado.

Outrossim, em sede de Embargos de Declaração, o Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça novamente se pronunciou no sentido de que *“não houve a anulação do item I do Acórdão 578/2018 do TCE”*, visto que o

Referido inciso é expresso ao dizer que se direciona ao deslinde do processo de origem e aos casos análogos a serem futuramente julgados pela Corte de Contas, ostentado a incidentalidade acima explicitada. Pelo que se pôde interpretar, nesse ponto, foi preciso dizer que a verba TIDE não se incorporava aos vencimentos dos seus beneficiários para, conseqüentemente, afastá-la de sua incorporação integral aos vencimentos dos inativos, nada tendo de providência geral e abstrata a atingir todos os servidores da ativa.

Em outras palavras, a anulação judicial se restringiu, estritamente, aos itens IV, V, V.I e V.II do multimencionado *decisum*.

A duas, obtempera-se que, como os Incidentes de Inconstitucionalidade têm natureza meramente declaratória, qualquer fundamentação no sentido de que já haveria transcorrido o prazo decadencial para análise do presente feito ao tempo da lavratura do v. Acórdão n.º 578/18 - Tribunal Pleno é insubsistente, eis que **a inconstitucionalidade esteve e continua estampada desde a concepção da norma municipal indicada**. Trata-se, portanto, de **vício insanável**, inclusive pelo princípio da segurança jurídica, que não se presta a relevar graves irregularidades em detrimento da própria Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A três, e adentrando no mérito da controvérsia, verifica-se que a incorporação da verba TIDE aos proventos de aposentadoria sem a devida proporcionalização do cálculo à média das efetivas contribuições previdenciárias prestadas, já não se alinhava ao entendimento assentado por esta C. Corte de Contas no v. Acórdão n.º 1638/08 - Tribunal Pleno, o qual firmou a tese de Prejulgado n.º 07, relativa à composição de proventos de Professores Estaduais quanto à exigência de que, “em respeito à sistemática previdenciária, que tem como base o caráter contributivo, deverão ser comprovados os recolhimentos quando da apresentação dos documentos no processo de aposentadoria” e pelo qual se fixaram “as premissas postas no item 3.2 da conclusão do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica, **as quais terão aplicabilidade, no que couber, a todos os jurisdicionados: - pela necessidade de edição de lei no sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo Ente Estadual ou Municipal, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária**” (sem destaques no original); – o que foi confirmado pelo v. Acórdão n.º 1484/12 - Segunda Câmara, conforme bem demonstrado pelo N. Relator por ocasião da emissão do Despacho n.º 2825/12 - GATBC (peça n.º 23 dos autos n.º 328420/10) e que serviu de fundamento para o r. Despacho n.º 231/13 – GATBC (peça n.º 25), pelo qual se determinou inicialmente o sobrestamento do presente feito.

Ante os apontamentos *supra*, sustenta-se que a referida irregularidade é de gravíssima ordem, uma vez que, além de não guardar alinhamento com o que fora decidido em 2008, com efeitos normativos, por este próprio TCE/PR – ou seja, quatro anos antes da publicação do ato de transferência do interessado à inatividade –, a inconstitucionalidade da norma que especificamente subsidiou o cálculo dos proventos ora apreciados foi declarada por esta C. Corte de Contas e reafirmada pelo Poder Judiciário, sendo apta, dessarte, a infirmar a suposta intangibilidade do Prejulgado n.º 31 - TCE/PR por invocação da **exceção estipulada no art. 72, caput, da Lei Estadual n.º 20.656/2021**, à qual, por força do § 1º, VIII, do respectivo art. 1º, o C. Tribunal de Contas Paranaense se subordina:

Art. 72. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data da ciência do ato pela Administração, **salvo** comprovada má-fé ou **flagrante inconstitucionalidade**.

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Em que pese a proficiente argumentação da representante ministerial pela negativa de registro do ato de inativação, acolho o opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal pelo **registro** do benefício, uma vez verificada a **decadência** para se apreciar o ato, conforme entendimento firmado no Tema de Repercussão Geral n.º 445 do Supremo Tribunal Federal e Prejulgado n.º 31 desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Consoante assentado nos autos, quando da inativação do senhor Luiz Carlos Ruiz Paloma, pelo Decreto n.º 18.781/12, com fundamento no art. 40, § 1º, I, da Constituição Federal, combinado com o art. 6º-A da Emenda Constitucional n.º 41/03 e com o art. 21, I, § 6º, da Lei Municipal n.º 2.183/08, houve a incorporação integral aos proventos da verba transitória “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva”, com fundamento em dispositivos da legislação municipal posteriormente declarados inconstitucionais pelo Acórdão n.º 578/18-Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, no Incidente de Inconstitucionalidade n.º 655036/16.

3. O *Parquet* sustenta (à fl. 4 da peça 76) que a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da legislação municipal que fundamentaram a incorporação da referida verba transitória no citado incidente deve prevalecer sobre a fluência do prazo decadencial para que este Tribunal aprecie os atos de inativação, para fins de registro, nos termos do entendimento fixado no Prejulgado n.º 31. Para tanto, invoca a aplicação do disposto no art. 72, *caput*¹, da Lei Estadual n.º 20.656/21².

4. Traçando a linha do tempo dos eventos ocorridos, vislumbra-se que o ato de inativação foi publicado em 31/08/2012 (peça 17), sendo o processo autuado nesta Corte em 09/10/2012. De outra feita, o Incidente de Inconstitucionalidade n.º 655036/16 foi autuado em 09/08/2016, vindo os dispositivos da legislação municipal a serem declarados inconstitucionais pelo Acórdão n.º 578/18-Tribunal Pleno, que transitou em julgado em 30/08/2018.

5. Nesse sentido, incontestado o transcurso do prazo decadencial de 5 (cinco) anos para análise do ato de inativação, uma vez que os presentes autos, após terem sido sobrestados por diversas vezes em decorrência da judicialização que se seguiu à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos municipais no

¹ Art. 72. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data da ciência do ato pela Administração, salvo comprovada má-fé ou flagrante inconstitucionalidade.

² A qual “Estabelece normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica, no âmbito do Estado do Paraná”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dito incidente, tramitam nesta Corte há mais de 11 (onze) anos. Ademais, a decisão no incidente de inconstitucionalidade se deu após 5 (cinco) anos da chegada dos autos ao Tribunal.

6. Restaria, portanto, analisar se o reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos, após o decurso do prazo decadencial, deve suplantiar o entendimento fixado no Prejulgado n.º 31, por força do que prescreve o artigo 72, *caput*, da Lei Estadual n.º 20.656/21.

7. No ponto, assim como ficou consignado no Acórdão n.º 1573/24-Segunda Câmara, de minha relatoria (autos n.º 328420/10), ao apreciar caso idêntico relativo a outro servidor do Município da Lapa, destaco o precedente do Acórdão n.º 3400/23-Tribunal Pleno, nos termos do voto do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, no qual, ao apreciar pedido de modulação dos efeitos do Prejulgado n.º 28, nos autos n.º 593585/18, o colegiado confrontou a alegação do *Parquet* de que “violação flagrante à constituição impede a aplicação do prazo decadencial de cinco anos”, asseverando que:

(...) já se firmou, de forma consistente e uniforme, o entendimento jurisprudencial desta Corte, no sentido de que os casos de inobservância do Prejulgado 28 não se subsumem às hipóteses de “ato flagrantemente inconstitucional”, excetuados pelo STF. Nesse sentido, apenas exemplificativamente, os seguintes acórdãos do Tribunal Pleno nos 2494/23, 2495/23, 2496/23, 2498/23.

8. Assim, naquele caso ficou assentada a prevalência do entendimento firmado no Prejulgado n.º 31 ante a verificação de inconstitucionalidade após o decurso do prazo decadencial de 5 anos, decorrente da concessão de inativação calculada com proventos integrais a servidores que ingressaram em cargos efetivos após as emendas constitucionais que preveem as regras de transição, em violação ao entendimento firmado no Prejulgado n.º 28 desta Corte, o que para o Ministério Público de Contas se traduziria em hipótese de “inconstitucionalidade flagrante”.

9. Em relação ao artigo 72, *caput*, da Lei Estadual n.º 20.656/21, ressalto que eventual aplicação direta do dispositivo nos processos em que esta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Corte desenvolve atividade de controle externo precisa ver vista com a cautela devida e compatibilizada com as normas específicas que regulam tal atuação, notadamente a disciplina das atividades descritas no artigo 71 da Constituição Federal, na Lei Complementar Estadual n.º 113/05 (Lei Orgânica do Tribunal) e na Resolução n.º 01/06 (Regimento Interno), uma vez que não se confundem com os demais processos administrativos desenvolvidos pela administração pública.

10. Prova disso é que, concebida a inconstitucionalidade como flagrante ou não, na terminologia do dispositivo legal invocado, o afastamento de qualquer norma vigente no curso dos julgamentos realizados por esta Corte deve observar a regra da reserva de plenário insculpida no artigo 97 da Constituição Federal³, bem como demanda a instauração de incidente de inconstitucionalidade, nos termos previstos no artigo 78 da Lei Complementar Estadual n.º 113/05⁴ e artigo 408 do Regimento Interno⁵.

11. Em paralelo à necessidade de instauração de incidente de inconstitucionalidade, a competência constitucional para apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadoria, prevista no inciso III, do

³ Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

⁴ Art. 78 Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.

§ 1º Em sessão plenária, o Relator do feito exporá o caso, procedendo-se, em seguida, à deliberação sobre a matéria.

§ 2º Proferido o julgamento pelo Tribunal Pleno e publicada a respectiva deliberação, serão os autos devolvidos à Câmara, para apreciar o caso de acordo com a decisão prejudicial.

§ 3º Idêntico incidente poderá ser suscitado por qualquer Conselheiro, Auditor quando em substituição, ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em feitos de competência originária do Tribunal Pleno.

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

⁵ Art. 408. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Em sessão plenária, acatado o incidente, o Presidente designará Relator que, após a devida instrução e manifestação ministerial, exporá o caso, procedendo-se, em seguida, à deliberação sobre a matéria. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 2º Proferido o julgamento pelo Tribunal Pleno e publicada a respectiva deliberação, serão os autos devolvidos à Câmara, para apreciar o caso de acordo com a decisão prejudicial.

§ 3º Idêntico incidente poderá ser suscitado por qualquer Conselheiro, Auditor quando em substituição, ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em feitos de competência originária do Tribunal Pleno.

§ 4º A decisão contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo precedente a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 5º Aplica-se o procedimento do incidente de prejudgado, no que couber, ao incidente de inconstitucionalidade. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

artigo 71 da Constituição Federal, deve ser exercida no prazo decadencial de 5 anos, não sujeito a interrupções ou suspensões, nos termos do Prejulgado n.º 31 desta Corte, após o que, os atos devem ser considerados tacitamente registrados.

12. Parece-me que a compatibilização entre a necessidade de instauração de um incidente de inconstitucionalidade para o afastamento de dispositivo legal no curso dos julgamentos e de observância do prazo decadencial de 5 anos para apreciar os atos de inativação demanda que a pretensão de afastamento da norma reputada inconstitucional se dê antes da verificação da decadência, sob pena de tornar inócuo o limite temporal estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal para atuação dos tribunais de contas.

13. A despeito da argumentação do *Parquet* (à fl. 3 da peça 76) de que “os Incidentes de Inconstitucionalidade têm natureza meramente declaratória”, “eis que **a inconstitucionalidade esteve e continua estampada desde a concepção da norma municipal indicada**”, tratando-se de vício insanável, a análise das concessões de aposentadoria mediante processo autuado nesta Corte visa justamente possibilitar a identificação de eventuais vícios que possam macular o ato de inativação, tendo o Supremo Tribunal Federal, no tema de repercussão geral n.º 445, considerado que o prazo de 5 anos seria razoável para que os tribunais de contas concluam tal apreciação, após o que deve preponderar a segurança jurídica em favor do servidor interessado, com o reconhecimento da decadência para questionar o ato. Dito de outro modo, o reconhecimento tardio do descompasso entre a legislação do jurisdicionado e o parâmetro constitucional, após o decurso do prazo decadencial, não tem o condão de conduzir à negativa de registro da inativação.

14. De igual modo, não prospera o argumento ministerial de que “a incorporação da verba TIDE aos proventos de aposentadoria sem a devida proporcionalização do cálculo à média das efetivas contribuições previdenciárias prestadas, já não se alinhava ao entendimento assentado por esta C. Corte de Contas no v. Acórdão n.º 1638/08 - Tribunal Pleno”, o qual firmou a tese de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Prejulgado n.º 07”, uma vez que a incorporação da verba questionada nos autos se deu em conformidade com dispositivos então vigentes da legislação municipal, demandando a instauração de incidente de inconstitucionalidade o que, conforme demonstrado, só veio a ocorrer em 09/08/2016 e cujo Acórdão n.º 578/18-Tribunal Pleno, que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos, só transitou em julgado em 30/08/2018, quando já transcorrido o prazo decadencial para análise desta Corte, haja vista que o Prejulgado n.º 31 previu em seu inciso IV a aplicação imediata da tese, com efeitos *ex tunc*, “atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados”.

15. Em face do exposto, proponho que esta Corte, com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05, aplicando o entendimento fixado no Prejulgado n.º 31:

- conceda registro ao Decreto n.º 18.781/12 do Município da Lapa.

16. Certificado o trânsito em julgado da decisão, o processo estará encerrado, nos termos do artigo 398, §1º, do Regimento Interno, motivo pelo qual seus autos deverão seguir à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do normativo referido.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO, com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05⁶, por unanimidade, em:

⁶ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

[...]

IV – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- conceder o registro ao Decreto n.º 18.781/12 do Município da Lapa, de inativação do senhor Luiz Carlos Ruiz Paloma, no cargo de Motorista.

Certificado o trânsito em julgado da decisão, o processo estará encerrado, nos termos do artigo 398, §1º, do Regimento Interno⁷, motivo pelo qual seus autos deverão seguir à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do normativo referido⁸.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 11 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO
Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

⁷ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

⁸ Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
(...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;